

УДК 341.217(4-672EU)

CERIF: S155

Др Весна Кнежевић Предић*

Др Зоран Радивојевић**

ГРАНИЦЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – НАЧЕЛО ПОВЕРЕНИХ ОВЛАШЋЕЊА

Границе надлежности Европске уније одређене су начелом поверених овлашћења које представља темељни принцип права међународних организација. Према том начелу, ЕУ нема општу и неограничену надлежност већ располаже само оним овлашћењима која су јој повериле државе чланице оснивачким уговором. Иако никада оспоравано и довођено у питање приликом регулисања надлежности, то начело се доста тешко и споро пробијало у оснивачке уговоре ранијих Европских заједница и садашње ЕУ. У почетној фази европских интеграција творци тих уговора нису сматрали да је потребно да у текст унесе принципе о разграничењу надлежности између ЕЗ и држава чланица, односно начела вертикалне поделе власти. Начело поверених овлашћења наило је први пут свој експлицитни израз у Уговору којим је основана ЕУ. Том приликом оно постаје принцип комунитарног права, али не и начело целокупног права ЕУ. Начело поверених овлашћења конституционализовано је тек реформом извршеном Лисабонским уговором када је прерасло у уставни принцип чиставе ЕУ. После прегледа одредаба у којима се изричито помиње или разрађује то начело, предмет пажње аутора рада су концепт имплицираних овлашћења и клаузула флексибилности. Први од њих, преузет из јуриспруденције Суда правде, омогућио је ЕУ да, осим овлашћења која су јој изричито поверена, врши и она овлашћења која се могу извести довођењем у везу оснивачког уговора са неком правно релевантном чињеницом, као што су циљ и корисно дејство његових одредаба. Код клаузуле флексибилности, пак, реч је о резидуалном овлашћењу које се може користити у случају да не постоји специфичан правни основ када међу државама чланицама и институцијама ЕУ постоји сагласност о потреби деловања ради остваривања неког од циљева прописаних оснивачким угово-

* Ауторка је редовни професор Факултета политичких наука Универзитета у Београду, vesna.knezevicpredic@fpn.bg.ac.rs.

** Аутор је редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу, zoranr@prafak.ni.ac.rs.

ром. *Расправа о границама надлежности ЕУ завршава се разматрањем врста њених овлашћења на основу класификације усвојене у Лисабонском уговору. Према тој подели, која се ослања на досадашњу праксу деловања ЕУ, разликују се искључива и неискључива овлашћења, при чему ова друга категорија обухвата подељена, комплементарна и координирајућа овлашћења.*

Кључне речи: *Надлежност ЕУ. – Начело поверених овлашћења. – Имплицирана овлашћења. – Клаузула флексибилности. – Искључива и неискључива овлашћења.*

1. УВОД

За разлику од држава које су суверене јединке са изворном влашћу, надлежност међународних организација је изведеног карактера. Оне, дакле, располажу само оним овлашћењима која су им повериле државе чланице оснивачким уговором. Уз то, међународне организације немају, као државе, општу и неограничену надлежност већ се њихово деловање мора кретати у оквирима поверених овлашћења.¹ Према томе, границе надлежности међународних организација одређене су начелом поверених овлашћења (*attributed powers, conferred powers, compétence d'attribution*).² То начело, познато и као принцип специјалности³, широко је прихваћено и чврсто утемељено у праву и пракси међународних организација.

Из начела поверених овлашћења произилази да међународне организација не могу саме стварати нове нити проширивати постојеће надлежности. За сваку евентуалну измену њихових овлашћења неопходна је сагласност воља држава чланица изражена у виду ревизије оснивачких уговора. С друге стране, начело поверених овлашћења значи да међународне организације нису надлежне да саме одлучују

¹ Шире о питању овлашћења међународних организација вид. на пример, Henry G. Shermers, Niels M. Blokker, *International Institutional Law – Unity within diversity*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston – Leiden 2003, 155–157.

² У правној литератури о Европској унији на нашим просторима за то начело се користе називи принцип додељених, пренетих, уступљених овлашћења (Nevenko Misita, *Osnovi prava Evropske unije*, Pravni fakultet, Sarajevo 2007, 230) или начело појединачних ограничених овлашћења (Будимир Кошутин, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, Правни факултет, Београд 2013, 254–255; Zlatan Meškić, Darko Samardžić, *Pravo Evropske unije I*, TDP – GlZ, Sarajevo 2012, 96).

³ Као што је Међународни суд правде у саветодавном мишљењу о законитости употребе нуклеарног оружја од држава у оружаном сукобу истакао: „Међународне организације управљају се ‘начелом специјалности’, тј. државе које су их створиле дају им овлашћења која су ограничена функцијом заједничких интереса чије су им унапређење повериле“; *ICJ, Advisory Opinion of 8 July 1996, Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, 1996, 78.

о сопственој надлежности. Док државе према међународном праву уживају тзв. надлежност за надлежност (*compétence de la compétence*, *Kompetenz-Kompetenz*)⁴, међународне организације располажу само појединачним овлашћењима, те њихова активност мора бити у оквирима надлежности која је дефинисана оснивачким уговорима. У супротном, реч је о деловању међународних организација *ultra vires*, које може да има за последицу неваљаност аката донетих изван поверених овлашћења.⁵

Премда основане као организације са надржавним обележјима, раније Европске заједнице (у даљем тексту: ЕЗ) и садашња Европска унија (у даљем тексту: ЕУ) нису изузетак у погледу природе и граница своје надлежности. Надлежност ЕУ, такође, представља резултат слободно изражене воље њених држава чланица која је оличена преваходно у оснивачким уговорима.⁶ У исто време ЕУ, као и друге међународне организације, ужива само она овлашћења која су јој повериле чланице тим уговорима. На тај начин је начело поверених овлашћења и за ЕУ темељни принцип који уређује границе њене надлежности.⁷

Иако никада оспоравано и довођено у питање приликом регулисања надлежности, начело поверених овлашћења се доста споро и тешко пробијало у оснивачке уговоре ЕЗ. После осврта на историјат процеса претварања тог начела у уставни принцип права ЕУ, предмет пажње у овом раду биће концепт имплицираних овлашћења и клаузула флексибилности. Расправа о границама надлежности ЕУ завршава се разматрањем врста њених овлашћења на основу класификације усвојене у Лисабонском уговору.

2. КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА НАЧЕЛА ПОВЕРЕНИХ ОВЛАШЋЕЊА – ОД ПАРИЗА И РИМА ДО ЛИСАБОНА

Конституционализација, односно прерастање начела поверених овлашћења у уставни принцип, резултат је дугог, сложеног и

⁴ Вид., на пример, Malkom Show, *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, 645.

⁵ Trevor C. Hartley, *The Foundations of European Union Law*, Oxford University Press, Oxford 2014, 112–113.

⁶ Вид. случај C-376/98, *Federal Republic of Germany v. European Parliament and Council of the European Union*, ECLI:EU:C:2000:342, параграф 83.

⁷ Истина, то није и једини принцип и институт од значаја за утврђивање надлежности ЕУ у конкретним случајевима. У својој обимној јуриспруденцији Суд правде је заједно са тим принципом примењивао и начела супсидијарности, пропорционалности, заштите националних интереса и др. У овом раду, међутим, предмет пажње аутора је искључиво начело поверених овлашћења.

не увек једнозначног процеса развоја правног поредка ЕЗ, а касније и ЕУ. У почетној фази европских интеграција творци оснивачких уговора определили су се за еклектички приступ питању надлежности, изричито наводећи појединачна овлашћења поверена ЕЗ. Све су прилике да оснивачи Европске заједнице за угаљ и челик (у даљем тексту: ЕЗУЧ) нису сматрали да је неопходно да у текст основног уговора уносе принципе о разграничењу надлежности између те Заједнице и држава чланица, односно начела вертикалне поделе власти, будући да су та овлашћења била малобројна и доста прецизно дефинисана. Други могући разлог због којег није поменуто начело поверених овлашћења ваља тражити у чињеници да је за њих оно представљало кључни концепт међународног права који се *per se* подразумевао у сваком уговору о оснивању међународне организације.⁸ Насупрот томе, аутори оснивачког акта ЕЗУЧ сматрали су да је нужно и потребно да начело поверених овлашћења изричито инаугуришу као обавезујући принцип хоризонталне поделе власти, то јест разграничења овлашћења између институција ЕЗУЧ.⁹ Вероватно су из сличних мотива и уговори о оснивању Европске економске заједнице (у даљем тексту: ЕЕЗ) и Европске заједнице за атомску енергију (у даљем тексту: ЕВРОАТОМ) следили исти приступ: еклектички у вертикалној подели власти, а принцип поверених овлашћења у регулисању хоризонталне поделе власти.¹⁰

Показаће се у пракси да такво решење не задовољава у првом реду интересе држава чланица. Окупљене у Европском савету, оне су често истицале потребу да се уговорним путем регулишу темељни принципи који се односе на вертикалну поделу власти, што заправо значи њихов захтев за начелним границама овлашћења ЕЗ. Као резултат тих настојања начело поверених овлашћења наћи ће први пут свој експлицитан израз у Уговору из Мастрихта.¹¹ Том приликом оно је постало опште начело само у ЕЗ, али не и у новоствореној ЕУ. Амстердамски уговор и Уговор из Нице нису ништа променили у том погледу¹², тако да начело поверених овлашћења остаје темељни принцип комунитарног права, али не и уставно начело целокупног права ЕУ.

⁸ Lucia Serena Rossi, „Does the Lisbon Treaty Provide a Clearer Separation of Competences between EU and Member States?“, *EU Law after Lisbon* (eds. Andrea Bonaldi, Piet Eechout, Stefanie Ripley), Oxford University Press, Oxford 2012, 85–86.

⁹ Уговор о ЕЗУЧ, чл. 3, ст. 1 и чл. 5, ст. 1.

¹⁰ Вид. на пример чл. 3, ст. 1 Уговора о ЕВРОАТОМ-у и чл. 4, ст. 1 Уговора о ЕЕЗ у којима се каже да ће „свака институција радити у границама овлашћења која су јој поверена овим уговором“.

¹¹ Уговор о ЕЗ, чл. 3б који гласи: „Заједница делује у границама овлашћења која су јој поверена и у складу са циљевима који су утврђени овим уговором“.

¹² Уговор о ЕЗ, чл. 5, ст. 1.

У оквиру Конвенције којој је поверена израда Уговора о уставу за Европу вођене су озбиљне расправе о месту начела поверених овлашћења и начину на који оно треба да буде формулисано.¹³ На крају је прихваћено да се у првом делу Уговора на општи начин предвиди да ЕУ делује у границама овлашћења која су јој уговором повериле државе чланице ради остваривања циљева који су у њему утврђени. У исто време прописано је да сва овлашћења која уговором нису поверена ЕУ припадају државама чланицама.¹⁴ Друга важна новина је кодификација поделе овлашћења ЕУ која је извршена уговором. Иако се она први пут помиње у тексту, није реч о новој класификацији већ само о сређивању и систематизацији врста овлашћења која је Суд правде већ формулисао у својој богатој јуриспруденцији.¹⁵

Творци Лисабонског уговора ће суштински преузети предложени текст, али смештајући га у два основна уговора: Уговор о ЕУ (у даљем тексту: УЕУ) и Уговор о функционисању ЕУ (у даљем тексту: УФЕУ).¹⁶ Већ на самом почетку УЕУ каже се да Европској унији државе чланице „поверавају овлашћења ради постизања заједничких циљева“.¹⁷ У корпус релевантних чланова, затим, спадају одредбе да ЕУ „остварује своје циљеве... у складу са овлашћењима која су јој поверена овим уговором“¹⁸ и да „све надлежности које нису уговором поверене Унији припадају државама чланицама“.¹⁹ Средишње место свакако има чл. 5 УЕУ у коме се најпре предвиђа да „границе овлашћења Уније уређује начело поверених овлашћења“, а затим се прописује да „сагласно начелу поверених овлашћења Унија делује само у границама овлашћења која су јој државе чланице повериле уговорима како би се постигли циљеви који су њима предвиђени“. Затим се још једном понавља да „овлашћења која уговорима нису поверена Унији остају државама чланица“.²⁰ Значајна је и завршна одредба УЕУ, којом се предвиђа да се у поједностављеном поступку

¹³ Више о томе вид. на пример, Claude Blumann, Louis Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec LexisNexsis, Paris 2010, 404.

¹⁴ Уговор о уставу за Европу, чл. I–11, ст. 2.

¹⁵ Више о томе вид., на пример, Jean-Claude Piris, *The Constitution for Europe: A Legal Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, 78–86; Зоран Радивојевић, Весна Кнежевић-Предић, *Институције Европске уније*, Свен, Ниш 2008, 78–80.

¹⁶ Уговор је објављен у *Official Journal of the European Union*, C 306, 17. децембра 2007, а његов консолидовани текст у *ibid.*, C 115/22, 9. маја 2008.

¹⁷ УЕУ, чл. 1, ст. 1.

¹⁸ УЕУ, чл. 3, ст. 6.

¹⁹ УЕУ, чл. 4, ст. 1.

²⁰ УЕУ, чл. 5, ст. 1 и 2.

за ревизију оснивачких уговора не могу „повећавати овлашћења која су овим уговором поверена Унији“.²¹

У УФЕУ су смештене одредбе којима се уређује класификацију овлашћења ЕУ, то јест категорије овлашћења и области надлежности ЕУ. Притом су посебно регулисана искључива и неискључива овлашћења поверена ЕУ и поименично побројане области у којима их она ужива.²² Уз то, предвиђено је да ЕУ „води рачуна о целини својих циљева и њиховој усклађености са начелом поверених овлашћења“.²³

3. КОНЦЕПТ ИМПЛИЦИРАНИХ ОВЛАШЋЕЊА

Показало се, међутим, много пре него што је начело поверених овлашћења дефинисано оснивачким уговорима, да се његово значење не може ригидно тумачити. Оно би, наиме, деловање институција ЕЗ учинило зависним од тумачења сваке државе чланице појединачно, те би свака њихова легислативна активност захтевала неки облик пристанка држава. За нормално функционисање тих заједница био је неопходан значајан степен аутономности институција. То схватање није наишло на озбиљан отпор у кругу ЕЗ, али се поставило питање шта представља, односно шта треба да буде основ аутономности тих заједница.

Тим поводом искристалисала су се два основна становишта. Уже или „тврдо“ схватање начела поверених овлашћења, у случају сумње, постојање овлашћења утврђује применом историјског метода тумачења, враћајући се тако на вољу оснивача коју идентификује увидом у преговоре који су претходили потписивању оснивачког уговора, односно путем тзв. *travaux préparatoires*. С друге стране, шире или „мекше“ схватање одговор тражи и проналази у телеолошком тумачењу, при чему да овлашћење постоји утврђује с обзиром на циљ, односно циљеве који су прописани оснивачким уговором.²⁴ Применом овог другог схватања идентификована су два типа овлашћења ЕУ: она која су изричито прописана оснивачким уговором (експлицитна

²¹ УЕУ, чл. 48, ст. 6, тач. 3.

²² УФЕУ, чл. 2–6.

²³ УФЕУ, чл. 7. Својеврсну фасцинираност принципом поверених овлашћења аутори Лисабонског уговора показали су његовим изричитим помињањем у три декларације усвојене уз тај уговор: Декларацији бр. 1 о Повељи о основним правима ЕУ, Декларацији бр. 18 о разграничењу овлашћења и Декларацији бр. 24 о правном субјективитету ЕУ. *Official Journal C* 326, 26. октобар 2012.

²⁴ Robert Schutze, „EU Competences Existence and Exercise“, *The Oxford Handbook of European Union Law* (eds. Anthony Arnall, Damian Chalmers), Oxford University Press, Oxford 2015, 76–81.

или примарна овлашћења) и она која се из одредаба оснивачких уговора могу извести тако што ће се само слово уговора довести у везу са неком правно релевантном чињеницом. Овлашћења која припадају овом другом типу названа су имплицитним или имплицираним овлашћењима (*implied powers, pouvoirs implicites*).

Концепт имплицираних овлашћења добро је познат и у националном праву²⁵ и у међународном праву.²⁶ Ипак, мишљења о његовој садржини значајно се разликују тако да је могуће издвојити уже и шире схватање имплицираних овлашћења. Према ужем схватању, имплицирано овлашћење може постојати само ако се ослања на уговором изричито додељено овлашћење. Другим речима, имплицитно овлашћење ће постојати само ако је такво овлашћење у разумној мери неопходно да би се извршило прво, изричито поверено овлашћење. Насупрот томе, према ширем схватању, постојање изричито датог овлашћења није предуслов имплицираног овлашћења већ оно може проистећи и из циља који се релевантном нормом желео постићи и из корисног дејства (*effet utile*) које оно треба да произведе у правном поретку ЕУ.²⁷

Суд правде је испрва прихватио уже тумачење концепта имплицитних овлашћења.²⁸ Како је време одмицало, а са њим напредовало и заједничко тржиште, Суд је показао спремност да примени и шире схватање имплицираних овлашћења које у обзир узима циљ и корисно дејство одредаба.²⁹ Доктрина имплицираних овлашћења је потпуно афирмисана тиме што је унета у одредбу Лисабонског уговора којом се предвиђа: „Унија може закључити споразум са једном или више трећих држава или међународних организација када је то... неопходно да би се, у оквирима политика Уније, постигао један од циљева предвиђених уговором или је закључивање уговора предвиђено правно обавезујућим актом Уније или постоји

²⁵ Концепција имплицираних овлашћења настала је у пракси Врховног суда САД. Први је њену правну формулацију дао судија *Marshal* у спору *McCulloch v. Maryland*. Више о томе вид. на пример, Зоран Радивојевић, *Уговори међународних организација у међународном јавном праву*, СКЦ, Ниш 1996, 165.

²⁶ У јуриспруденцији Међународног суда правде темељи доктрине имплицираних овлашћења постављени су саветодавним мишљењем о накнади штете претрпљене у служби Уједињених нација. Шире о томе вид. Зоран Радивојевић, „О имплицитној уговорној способности међународних организација“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву* 1989, 171–172.

²⁷ T.C. Hartley, 113.

²⁸ Вид. случај 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique v. High Authority, of the European Coal and Steel Community*, ECLI:EU:C:1956:7.

²⁹ Вид. здружене случајеве 281, 283, 284, 285 и 287/85, *Federal Republic of Germany and others v. Commission of the European Communities*, ECLI:EU:C:1987:351 и случај 165/87, *Commission of the European Communities v. Council of the European Communities*, ECLI:EU:C:1988:458.

вероватноћа да ће утицати на заједничка правила или изменити њихов домаћај“.³⁰ Из те одредбе произилази да се концепт имплицираних овлашћења, бар кад је реч о праву на закључење међународних споразума, може користити у три случаја: прво, када овлашћење ЕУ да закључи међународни уговор проистиче из чињенице да је његово склапање неопходно да би се постигао неки циљ политика ЕУ који је иначе предвиђен оснивачким уговорима; друго, уколико су институције својим правно обавезујућим актом изричито овластиле ЕУ да закључи уговор и, треће, ако је ЕУ већ искористила своје „унутрашње“ овлашћење да донесе правни акт или „спољно“ овлашћење да закључи међународни уговор, тако да би нови споразум могао утицати на ранији инструмент.³¹

4. КЛАУЗУЛА ФЛЕКСИБИЛНОСТИ – РЕЗИДУАЛНА ОВЛАШЋЕЊА

Осим концепта имплицираних овлашћења, за одређивање домаћаја начела поверених овлашћења значајна је и тзв. клаузула флексибилности.³² Реч је о општем овлашћењу датом институцијама ЕУ, раније органима ЕЗ, да у случају да не постоји специфично овлашћење за усвајање мере која је иначе неопходна да би се постигао неки од циљева прописаних оснивачким уговорима одлуком Савета надоместе њен правни основ. У том смислу, то је резидуално овлашћење, будући да се може употребити тек ако специфичног правног основа нема, а међу државама чланицама и институцијама ЕУ постоји сагласност о потреби да ЕУ делује у одређеном правцу.

Клаузула флексибилности се као посебан институт³³ у примарном комунитарном праву појављује већ ступањем на снагу Уговора

³⁰ УФЕУ, чл. 216, ст. 1.

³¹ Више о томе вид., на пример, Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, „Уговорна способност Европске уније: шест деценија после“, *Српска политичка мисао* 1/2018, 79–82.

³² У доктрини се за клаузулу из чл. 325 УФЕУ користе различити називи: резидуално овлашћење, неограничено овлашћење, складиште компетенције, допунска надлежност, клаузула заокружења надлежности, општа клаузула или *open-ended* овлашћења.

³³ Док већина теоретичара стоји на становишту да је то посебан институт у праву ЕУ, постоје и мишљења која му одричу самосталност и третирају га као један од посебних облика у којима се јавља доктрина имплицираних овлашћења (вид., на пример, Viljam Engstrom, „How to Tame the Elusive: Lessons from the Revision of the European Union Flexibility Clause“, *International Organizations Law Review* 2/2010, 343–373). Аутори овог текста сматрају да самосталност клаузуле флексибилности почива на чињеници да је за њено активирање пресудно то што у оснивачким уговорима не постоји специфично овлашћење, док је доктрина имплицираних овлашћења

о ЕЕЗ.³⁴ Она је уз извесне измене, на препоруку Европског савета, била интензивно коришћена од 1972. године до ступања на снагу Јединственог европског акта 1987. године.³⁵ У том периоду послужила је као инструмент за стварање правног основа деловања институција ЕЗ у низу тзв. пратећих политика заједничког тржишта, као што су области заштите животне средине, истраживања, индустријске, енергетске, регионалне, социјалне и монетарне политике.

Од Јединственог европског акта и потом Уговора из Мастрихта из 1992. године, који овлашћења ЕЗ у тим областима уводе у примарно комунитарно право, клаузула флексибилности почиње ређе да се примењује, између осталог и због тога што се све чешће и интензивније поставља питање граница саме те клаузуле. Сматра се да је преломни моменат за инаугурацију рестриктивнијег схватања клаузуле флексибилности представљало мишљење Суда правде о приступању Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, у коме је прихваћено становиште да се клаузула не може употребити за проширење овлашћења ЕУ изван оквира који је створен оснивачким уговором у целини. Суд је, такође, утврдио да се клаузула не може користити као основ за усвајање одредаба које би суштински представљале измену оснивачког уговора без поштовања процедуре која је за то прописана.³⁶

Јуриспруденција Суда правде снажно је утицала на креаторе текста клаузуле флексибилности у УФЕУ.³⁷ Међутим, они се нису ограничили само на кодификацију постојеће судске праксе већ су извршили прву озбиљнију ревизију клаузуле флексибилности од њеног увођења у систем комунитарног права. Заправо, два су основна стратешка

заснована на супротној премиси: да специфично овлашћење за деловање ЕУ почива на изворном овлашћењу, то јест овлашћењу које је садржано у оснивачком уговору. За слично гледиште вид. Paul Cragg, Grainne de Burca, *European Union law: Texts, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford 2003, 90–94; Robert Schutze, „Organized Change Towards an ‘Ever Closer Union’: Article 308 and the Limits to the Community Competences“, *Yearbook of European Law* 2003, 79–115.

³⁴ Уговор о ЕЗ, чл. 308 (ранији чл. 235 Уговора о ЕЕЗ). Уговор о ЕЗУЧ је клаузулу флексибилности третирао заједно са доктрином имплицираних овлашћења. Вид. Уговор о ЕЗУЧ, чл. 95.

³⁵ Вид. *Declaration of the Paris Summit, 19–20 October 1972, EC Bulletin* 10–1972.

³⁶ *Opinion 2/94, Accession by the Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, ECLI:EU:C:1996:140. Вид. и *Opinion 2/91, Convention No 170 of the International Labour Organization concerning Safety in the Use Chemicals at Work*, ECLI:EU:C:1993:106.

³⁷ УФЕУ, чл. 352. Шире о еволуцији те клаузуле вид. Theodore Konstadinides, „Drawing the line between Circumvention and Gap-Filling: An Exploration of the Conceptual Limits of the Treaty’s Flexibility Clause“, *Yearbook of European Law* 2012, 227–262.

правца ревизије те клаузуле коју је донео Лисабонски уговор: први се односи на домен њене примене *ratione materiae* и услове за коришћење, а други се тиче процедуре по којој се доносе одлуке на основу клаузуле флексибилности.

Као логична последица укидања стубовске структуре, Лисабонски уговор је изоставио ограничење за примену клаузуле флексибилности изван првог стуба. То, ипак, не значи да је материјално поље примене те клаузуле изједначено са целокупном облашћу деловања ЕУ. Државе чланице су се као „господари уговора“ постарале да из домена примене клаузуле флексибилности изричито изузму све оне мере које укључују хармонизацију њихових закона и других прописа чију хармонизацију оснивачки уговори искључују.³⁸

Државе чланице су, надаље, ограничиле употребу клаузуле флексибилности тако што су сузиле круг циљева који могу да иницирају њену примену. Изван домаћаја те клаузуле остали су најопштији циљеви³⁹, тако да се клаузула флексибилности може применити само за постизање специфичних циљева, посебно оних који су прописани за одређене секторске политике. Треба, међутим, имати у виду да је линија разграничења између општих и специфичних циљева понекад врло танка и да се тада мора повлачити у сваком појединачном случају.

У случају да је циљ мере допуштен, примена клаузуле флексибилности претпоставља испуњење следећег, другог услова: мера ЕУ мора бити неопходна за постизање циља. Институције ЕУ уживају доста велики степен слободе процењивања да ли је мера неопходна. Међутим, постоји њихова обавеза поштовања начела супсидијарности које поставља значајне границе у погледу домаћаја коришћења те клаузуле, као и принципа пропорционалности.

Последњи, трећи услов за примену клаузуле флексибилности своди се на захтев да у оснивачком уговору не постоји одредба која садржи неопходно специфично овлашћење.⁴⁰ Ваља имати на уму да специфично овлашћење, осим као изричито прописано уговорима, може проистећи и из имплицираних овлашћења.⁴¹ С друге стране, сматра се да специфично овлашћење недостаје и у случају када постојећа овлашћења не омогућавају потпуно постизање специфичног

³⁸ УФЕУ, чл. 352, ст. 3. Вид. случај C–376/98, *Federal Republic of Germany v. European Parliament and Council of the European Union*, ECLI:EU:C:2000:544.

³⁹ Вид. преамбулу оснивачких уговора и УФЕУ, чл. 3, ст. 1.

⁴⁰ Вид. случај 45/86, *Commission of the European Communities v. Council of the European Communities*, ECLI:EU:C:1987:163 и C–242/87, *Commission of the European Communities v. Council of the European Communities (Erasmus)*, ECLI:EU:C:1989:217.

⁴¹ Вид. случај 22/70, *Commission of the European Communities v. Council of the European Communities (ERTA)*, ECLI:EU:C:1971:32.

циља. То би, рецимо, био случај када уговор даје овлашћење институцијама да усвоје само акте типа директиве, док остварење циља захтева усвајање уредбе.⁴²

Кумулативно испуњење претходних услова Савету отвара могућност да, користећи клаузулу флексибилности, донесе акт којим ће установити ново овлашћење ЕУ. Савет, међутим, није у обавези да тако поступи. Другачије речено, чак и када су сви услови за примену те клаузуле испуњени, Савет се може одредити да на основу ње не донесе такву одлуку.⁴³

Лисабонским уговором је прописан и поступак за усвајање аката на основу клаузуле флексибилности. Одлуку доноси Савет, и то једногласно, на предлог Комисије. Парламент мора претходно дати пристанак за усвајање одлуке, чак и ако је реч о одлуци која се доноси у посебном законодавном поступку. Друга мера демократске контроле над радом Савета јесте везивање те клаузуле за начело супсидијарности, односно обавеза Комисије да активира „систем раног упозоравања“ који се састоји у обавештавању парламената држава чланица о предлозима који се подносе по овом основу.⁴⁴

Иако је клаузула флексибилности после Лисабонског уговора значајно ревидирана, и даље се могу чути приговори да је она недовољно јасна, а да понуђени механизми контроле нису довољни. Озбиљно се разилазе и мишљења о њеној улози у правном поретку ЕУ. Док је неки славе као значајан инструмент којим се превазилазе правне празнине у вези са основом овлашћења које је неопходно за постизање уговором прописаног циља, други је сматрају средством којим ЕУ за себе прибавља надлежност да одлучује о својој надлежности.⁴⁵ Такве расправе су пратили покушаји држава да изграде механизме контроле коришћења клаузуле флексибилности на националном нивоу.

5. ВРСТЕ ОВЛАШЋЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Уговорима којима су основане ЕЗ, а потом и ЕУ, није покушавано да се установи никаква посебна класификација њихових овлашћења. Па ипак, већ седамдесетих година прошлог века

⁴² Вид. случај 8/73, *Hauptzollamt Bremerhaven v. Massery-Ferguson*, ECLI:EU:C:1973:90. Ближе о тим актима вид. Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, *Како настаје и делује право Европске уније*, Службени гласник, Београд 2009, 92–98.

⁴³ Вид. случај 22/70, *Commission of the European Communities v. Council of the European Communities (ERTA)*, ECLI:EU:C:1971:32.

⁴⁴ УФЕУ, чл. 352.

⁴⁵ Вид. на пример, R. Schutze (2015), 78–81.

институције ЕЗ, у првом реду Суд правде, почињу да праве разлику између искључивих и конкурентних овлашћења.⁴⁶ Са Јединственим европским актом појављују се у оснивачким уговорима и овлашћења која није могуће сврстати ни у једну од две поменуте категорије. У међувремену број тих овлашћења се повећавао оснивањем ЕУ Уговором из Мاستрихта и потоњим изменама оснивачких уговора у Амстердаму и Ници.

Творци Лисабонског уговора ослонили су се на постигнућа дотадашње праксе деловања ЕУ. Анализа релевантних чланова тог уговора, пре свега УФЕУ⁴⁷, указује на две основне категорије овлашћења: искључива и неискључива овлашћења. Неискључива овлашћења обухватају подељена и комплементарна овлашћења.⁴⁸ У ову другу категорију спадају овлашћења ЕУ да подржава, координира и допуњује активности држава чланица. Овде можемо убројити и координациона овлашћења која ЕУ ужива у области економске политике, политике запошљавања и социјалне политике, без обзира на то што их аутори Лисабонског уговора засебно наводе.⁴⁹

Искључива овлашћења постоје онда када ЕУ ужива ексклузивно право да уређује односе у областима које су јој пренете у надлежност и да доноси правно обавезујуће акте. Она подразумевају потпуни и трајни пренос овлашћења за усвајање правних прописа у одређеној области са држава чланица на ЕУ.⁵⁰ У областима искључивих овлашћења ЕУ државе чланице су потпуно изгубиле право да регулишу одређену материју, односно њихова законодавна делатност је искључена.

Концепт искључивих овлашћења дело је Суда правде који је у својој јуриспруденцији у периоду од седамдесетих година прошлог века до доношења Лисабонског уговора издвојио и идентификовао само неколико области у којима је ЕЗ, потоња ЕУ, уживала

⁴⁶ Шире о томе вид. Robert Schutze, „The European Community's Federal Order of Competence: A Retrospective Analysis“, *50 Years of the European Treaties: Looking Back and Thinking Forward* (eds. Michael Dougan, Samantha Currie), Hart Publishing, Portland 2009, 63.

⁴⁷ УФЕУ, чл. 2–6.

⁴⁸ Koen Lenaerts *et al.*, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, London 2011, 124–125.

⁴⁹ Као посебна категорија, у УФЕУ (чл. 2, ст. 4) издвајају се овлашћења у области заједничке спољне политике и политике безбедности (у даљем тексту: ЗСППБ), што је последица раније стубовске структуре. У тој области, која је регулисана одговарајућим одредбама УЕУ (чл. 23–46), ЕУ располаже овлашћењем да утврђује и спроводи ЗСППБ, укључујући и прогресивно дефинисање заједничке одбрамбене политике (УЕУ, чл. 24, ст. 1).

⁵⁰ Вид. случај 41/76, *Suzanne Donckerwolcke épouse Criel and Henri Chou v. Procureur de la République au Tribunal de grande instance de Lille and Director General of Customs*, ECLI:EU:C:1976:182.

искључива овлашћења. Прву такву област чинила је заједничка трговинска политика⁵¹, а потом и очување биолошких богатстава мора.⁵² Том приликом Суд је био прилично уздржан и рестриктиван у тумачењу искључивих овлашћења, а чини се да и сада остаје на сличном курсу.⁵³

Пошто у домену искључивих овлашћења једино институције ЕУ могу да доносе прописе и усвајају правно обавезујуће акте, свака активност држава чланица у тој области сматра се *a priori* супротном оснивачким уговорима.⁵⁴ Државе би могле евентуално деловати само ако за то добију изричито овлашћење ЕУ. Према слову Лисабонског уговора, у областима искључивих овлашћења државе чланице могу доносити своје акте само ако их на то овласти ЕУ или када су њихови акти неопходни да би се имплементирале обавезујуће одлуке ЕУ.⁵⁵

С друге стране, искључива овлашћења постоје независно од тога да ли их је ЕУ користила. Она се морају поштовати чак и онда када је ЕУ пропустила да регулише дату област⁵⁶, односно ако њени органи нису донели потребне правно обавезујуће акте. Само изузетно, ако постоји потреба за предузимањем хитних мера, државама чланицама се може дозволити да својим прописима попуне правне празнине настале услед тога што нису усвојени акти ЕУ. Прихватајући ту врсту прећутне ауторизације из разлога нужде, Суд правде је заузео став да државе чланице усвајањем неопходних мера наступају као „старатељи над заједничким интересом“, под условом да делују у тесној сарадњи са надлежним институцијама ЕУ.⁵⁷ Међутим, то што у поменутих ситуацијама државе чланице доносе мере нема за последицу одрицање ЕУ од искључивих овлашћења нити њихов трајан и коначан губитак у корист држава чланица.⁵⁸

⁵¹ *Opinion 1/75, Draft OECD Understanding on a Local Cost Standard*, ECLI:EU:C:1975:145.

⁵² Вид. случај 804/79, *Commission of the European Communities v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, ECLI:EU:C:1981:93.

⁵³ Вид., на пример, рестриктивно тумачење концепта „монетарна политика“, које је Суд дао у случају C-370/12, *Thomas Pringle v. Government of Ireland and Others*, ECLI:EU:C:2012:756.

⁵⁴ K. Lenaerts *et al.*, 126.

⁵⁵ УФЕУ, чл. 2, ст. 1.

⁵⁶ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, Paris 2012, 151.

⁵⁷ Вид. случај 804/79, *Commission of the European Communities v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, ECLI:EU:C:1981:93, посебно тач. 22 и даље.

⁵⁸ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, Paris 2012, 70.

Подељена овлашћења, која су до Лисабонског уговора називана конкурентним овлашћењима⁵⁹, представљају доминантан облик овлашћења ЕУ. Таква овлашћења постоје у свим случајевима када нема других типова овлашћења и у том смислу чине неку врсту резидуалних овлашћења. Према томе, свако питање из оквира оснивачких уговора које не спада изричито у искључива овлашћења, овлашћења да подржава, координира и допуњује или неку посебну врсту овлашћења, *ipso facto* улази у домен подељених овлашћења.⁶⁰ У складу са тим, подељена овлашћења представљају основни тип овлашћења ЕУ, док сва друга овлашћења морају бити изричито прописана оснивачким уговорима.

Та врста овлашћења јавља се у области појединих изузетно важних политика ЕУ. Као неке од главних области, у УФЕУ се изричито наводе: унутрашње тржиште, социјална политика у мери у којој је она укључена у УФЕУ, економска, социјална и територијална кохезија, пољопривреда и рибарство (осим очувања поморских биолошких богатстава које спада у искључива овлашћења), заштита животне средине, заштита потрошача, транспорт, трансевропске мреже, енергија, простор слободе, безбедности и правде, заједничка безбедност у области јавног здравља, како је она предвиђена УФЕУ.⁶¹

Европска унија ужива подељена овлашћења и у области истраживања, технолошког развоја и свемира, посебно у дефинисању и спровођењу програма, као и у области сарадње за развој и хуманитарне помоћи, где је овлашћена да спроводи заједничку политику. Ипак, у последња два случаја у УФЕУ је изричито прописано да та овлашћења неће спречавати државе чланице да врше своја овлашћења.⁶² У том смислу се може, заправо, говорити о паралелним овлашћењима код којих деловање начела примата права ЕУ може решити евентуално питање сукоба норми. Улогу граничника између паралелних овлашћења ЕУ и држава чланица могао би, евентуално, одиграти принцип искрене сарадње, што овлашћења ЕУ у извесној мери приближава трећој категорији њених овлашћења да подржи, координира или допуни активности држава чланица.⁶³

Посебно треба нагласити да наведене области у којима ЕУ ужива подељена овлашћења нису и једине такве области. У понуђеној

⁵⁹ Rudolf Geiger, Daniel-Erasmus Khan, Markus Kotzur, *European Union Treaties – a Commentary*, C. H. Beck-Hart, Oxford 2015, 204.

⁶⁰ George A. Bermann, „Competences of the Union“, *European Union Law for the Twenty-First Century* (eds. Takis Tridimas, Paolisa Nebbia), Hart Publishing, Oxford 2004, 68.

⁶¹ УФЕУ, чл. 4, ст. 2.

⁶² УФЕУ, чл. 4, ст. 3 и 4.

⁶³ R. Geiger, D. E. Khan, M. Kotzur, 209.

листи из УФЕУ наведени су само најтипичнији примери домена подељених овлашћења. То, дакле, није закључена листа, већ само списак подељених надлежности егземпларне природе.⁶⁴

У областима подељених овлашћења прописе и обавезујуће акте могу доносити како ЕУ, тако и државе чланице. Према слову Лисабонског уговора, државе чланице своја овлашћења у тим областима могу вршити у мери у којој то није учинила ЕУ. С друге стране, државе чланице ће поново вршити своја овлашћења када ЕУ одлучи да престане са вршењем својих овлашћења.⁶⁵ Из такве формулације произилази да само постојање подељених овлашћења не спречава државе чланице да усвајају законодавне и друге акте обавезујућег карактера. Пре се може рећи да код подељених овлашћења надлежност припада државама чланицама само ако и док ЕУ не започне да врши своја овлашћења на том подручју (тзв. принцип заузетог поља – *field occupation*). Међутим, када ЕУ почне да користи своја овлашћења у једној од тих области, државе чланице губе право на деловање у том подручју.⁶⁶ Према томе, вршење законодавне активности ЕУ у области подељених овлашћења има за последицу преемпцију (*pre-emption*), односно онемогућавање држава чланица да користе своја законодавна овлашћења у домену који је регулисан правним актом ЕУ.⁶⁷

Код подељених овлашћења поставља се, као претходно, питање да ли је ЕУ потпуно регулисала одређену област или је то учинила само делимично⁶⁸, остављајући простор за даље регулисање државама чланицама. У првом случају државама чланицама би било забрањено да регулишу дату област, будући да је ЕУ у целини искористила, односно исцрпила законодавна овлашћења. Насупрот томе, државе чланице задржавају овлашћење да у одређеном подручју у коме је донет правни акт Уније регулишу онај део материје који није уређен тим актом.⁶⁹ Значајно је и то што УФЕУ први пут у примарно право уводи правило да се подељено овлашћење, иако га је ЕУ употребила да усвоји своје мере, може накнадно вратити државама

⁶⁴ Jean-Luc Sauron, *Comprendre le Traité de Lisbonne. Texte consolidé intégrale des traités, explications et commentaires*, Gualino Editeur, Paris 2007, 86.

⁶⁵ УФЕУ, чл. 2, ст. 2.

⁶⁶ Damian Chalmers, Adam Tomkins, *European Union Public Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2007, 191.

⁶⁷ Б. Кошутић, Б. Ракић, Б. Милисављевић, 262. Вид. случајеве 22/70, *Commission of the European Communities v. Council of the European Communities (ERTA)*, ECLI:EU:C:1971:32; 3, 4 и 6/76, *Cornelis Kramer and Others*, ECLI:EU:C:1976:114; 804/79, *Commission of the European Communities v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, ECLI:EU:C:1981:93.

⁶⁸ G. Isaac, M. Blanquet, 84–85.

⁶⁹ *Protocole (no 25) on exercise of shared competence*, Official Journal C 326, 26. октобар 2012.

чланицама уколико одлучи да престане да га врши. Та могућност је конкретизована посебном одредбом УФЕУ по којој представник државе чланице у Савету може поднети предлог за укидање правног акта ЕУ којим се крше ти принципи.⁷⁰ Међутим, и даље остаје нејасно који су предуслови и могући правни ефекти тог новог правила.

У области економске политике, политике запошљавања и социјалне политике⁷¹ ЕУ је овлашћена да створи „аранжмане“ за државе чланице како би оне своја овлашћења извршавале уз узајамну координацију. У том смислу типичне активности које ЕУ предузима јесу усвајање смерница и покретање иницијатива за доношење мера координације.

Комплементарна овлашћења, то јест овлашћења да подржава, координира и допуњује мере држава чланица, постојала су и раније у кунитарном правном поретку. Као и данас, њихов заједнички именитељ је то што ЕУ поверавају овлашћења да предузима одређене активности ограниченог учинка и домаћаја. Кад је реч о мерама подршке, оне претпостављају да су државе чланице већ предузеле одређене активности у једној од области које се изричито наводе у УФЕУ, а то су: заштита и унапређење људског здравља, индустрија, култура, туризам, образовање, омладина, спорт и стручно усавршавање, цивилна заштита и административна сарадња.⁷² Координирајућа овлашћења претпостављају постојање акта ЕУ који се односи на све државе чланице и чији је циљ да координира деловање њихових администрација. Допунска мера ЕУ захтева да су државе чланице активно деловале у некој области и да су већ усвојиле своје мере, док ЕУ доноси своју меру како би их подржала, односно помогла. Из самог текста УФЕУ не произилази да постоји ограничење у погледу типа акта који ЕУ може усвојити. То би значило да ЕУ може доносити не само необавезујуће већ и акте обавезујуће природе у сврху координације, допуне или подршке мера држава чланица.

6. ЗАКЉУЧАК

Ступањем на снагу Лисабонског уговора учињен је значајан искорак у правцу употпуњавања правног корпуса значајног за одређивање граница надлежности ЕУ, односно вертикалне поделе власти. Не одричући се еклектичког приступа, државе чланице су се као „господари уговора“ подухватиле задатка да у његов текст

⁷⁰ УФЕУ, чл. 241.

⁷¹ УФЕУ, чл. 2, ст. 3 и чл. 5.

⁷² УФЕУ, чл. 6.

уграде начело поверених овлашћења као један од темељних принципа права ЕУ. Снажно ослобођене на дотадашњу праксу институција ЕУ, у првом реду на јуриспруденцију Суда правде, али и на праксу међудржавног преговарања, оне су јасно истакле значај, прецизирале садржину и уредиле његов однос са другим релевантним начелима (супсидијарности, пропорционалности) и институтима (клаузула флексибилности).

Начело поверених овлашћења успостављено је као везивно ткиво између оснивачких уговора и Повеље о основним правима ЕУ и, што је можда и значајније, као темељни принцип целокупне ЕУ. То је логична последица укидања раније стубовске структуре уз очување особености ЗСППБ путем класификације врста овлашћења. Тиме је способност тог начела да квантитативно и квалитативно одреди границе надлежности ЕУ значајно ојачана. У квантитативном погледу његова основна функција је да успостави линију раздвајања између овлашћења ЕУ и овлашћења држава чланица и да на општи начин позиционира ЕУ у једном ширем, међународном правном поретку. Посматрано са квалитативног становишта, начело поверених овлашћења има задатак да дефинише врсту овлашћења коју ЕУ ужива у конкретном случају и тако одреди границе слободе деловања ЕУ, с једне стране, и држава чланица, с друге стране.

Критичари постигнућа остварених Лисабонским уговором често указују на правнотехнички дуализам који је корпус релевантних правила разместио у УЕУ и УФЕУ. Нама се, међутим, чини да је та примедба пре нормативно-естетског него суштинског карактера. Оба уговора имају исту правну снагу, а институције ЕУ, укључујући и Суд правде, поседују богато искуство у примени тог јединственог корпуса права. Међутим, не може се порећи да конституционализација начела поверених овлашћења не искључује појаву спорова о крајњем домаћају овлашћења ЕУ, а то јасно потврђује и пракса односа у ЕУ од ступања на снагу Лисабонског уговора. Данас ЕУ, ипак, располаже ефикасним механизмима да такве ситуације разрешава, поготово када је о правним споровима реч, будући да они своје коначно и обавезујуће решење добијају пред њеним правосудним органима. У том се смислу може закључити да је конституционализација начела поверених овлашћења проширила и консолидовала правни оквир решавања тих спорова и да је оставила довољно простора да правосудне институције ЕУ својим деловањем надаље кристалишу његов домаћај и садржину.

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Bermann, G. A., „Competences of the Union“, *European Union Law for the Twenty-First Century* (eds. T. Tridimas, P. Nebbia), Hart Publishing, Oxford 2004.
- Blumann, C., Dubouis, L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec LexisNexsis, Paris 2010.
- Chalmers, D., Tomkins, A., *European Union Public Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.
- Crage, P., Burca, G., *European Union law: Texts, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Engstrom, B., „How to Tame the Elusive: Lessons from the Revision of the European Union Flexibility Clause“, *International Organizations Law Review* 2/2010.
- Geiger, R., Khan, D. E., Kotzur, M., *European Union Treaties – a Commentary*, C. H. Beck-Hart, Oxford 2015.
- Hartley, T. C., *The Foundations of European Union Law*, Oxford University Press, Oxford 2014.
- Isaac, G., Blanquet, M., *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, Paris 2012.
- Jacqué, J. P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, Paris 2012.
- Кнежевић-Предић, В., Радивојевић, З., *Како настаје и делује право Европске уније*, Службени гласник, Београд 2009. (Knežević-Predić, V., Radivojević, Z., *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd 2009)
- Кнежевић-Предић, В., Радивојевић, З., „Уговорна способност Европске уније: шест деценија после“, *Српска политичка мисао* 1/2018. (Knežević-Predić, V., Radivojević, Z., „Ugovorna sposobnost Evropske unije: šest decenija posle“, *Srpska politička misao* 1/2018)
- Konstadinides, T., „Drawing the line between Circumvention and Gap-Filling: An Exploration of the Conceptual Limits of the Treaty's Flexibility Clause“, *Yearbook of European Law* 2012.
- Кошутић, Б., Ракић, Б., Милисављевић, Б., *Увод у право европских интеграција*, Правни факултет, Београд 2013. (Košutić, B., Rakić, B., Milisavljević, B., *Uvod u pravo evropskih integracija*, Pravni fakultet, Beograd 2013)
- Lenaerts, K. et al., *European Union Law*, Sweet & Maxwell, London 2011.

- Meškić, Z., Samardžić, D., *Pravo Evropske unije I*, TDP – GIZ, Sarajevo 2012.
- Misita, N., *Osnovi prava Evropske unije*, Pravni fakultet, Sarajevo 2007.
- Piris, J. C., *The Constitution for Europe: A Legal Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.
- Радивојевић, З., „О имплицитној уговорној способности међународних организација“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву* 1989. (Radivojević, Z., „O implicitnoj ugovornoj sposobnosti međunarodnih organizacija“, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu* 1989)
- Радивојевић, З., *Уговори међународних организација у међународном јавном праву*, СКЦ, Ниш 1996. (Radivojević, Z., *Ugovori međunarodnih organizacija u međunarodnom javnom pravu*, SKC, Niš 1996)
- Радивојевић, З., Кнежевић Предић, В., *Институције Европске уније*, Свен, Ниш 2008. (Radivojević, Z., Кнежевић Predić, V., *Institucije Evropske unije*, Sven, Niš 2008)
- Rossi, L. S., „Does the Lisbon Treaty Provide a Clearer Separation of Competences between EU and Member States?“, *EU Law after Lisbon* (eds. A. Biondi, P. Eechout, S. Ripley), Oxford University Press, Oxford 2012.
- Sauron, J. L., *Comprendre le Traité de Lisbonne. Texte consolidé intégrale des traités, explications et commentaires*, Gualino Editeur, Paris 2007.
- Schutze, R., „Organizad Change Towards an ‘Ever Closer Union’: Article 308 and the Limits to the Community Competences“, *Yearbook of European Law* 2003.
- Schutze, R., „The European Community’s Federal Order of Competence: A Retrospective Analysis“, *50 Years of the European Treaties: Looking Back and Thinking Forward* (eds. M. Dougan, S. Currie), Hart Publishing, Portland 2009.
- Schutze, R., „EU Competences Existence and Exercise“, *The Oxford Handbook of European Union Law* (eds. A. Arnall, D. Chalmers), Oxford University Press, Oxford 2015.
- Shermers, H. G., Blokker, N. M., *International Institutional Law – Unity within diversity*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston – Leiden 2003.
- Show, M., *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.

Vesna Knežević Predić, PhD

Full Professor

University of Belgrade, Faculty of Political Sciences

Zoran Radivojević, PhD

Full Professor

University of Niš, Faculty of Law

THE LIMITS OF THE EUROPEAN UNION'S COMPETENCE – THE PRINCIPLE OF CONFERRAL

Summary

The limits of EU competencies are determined by the principle of conferral, which is a fundamental principle of the law of international organizations. According to this principle, the Union has no general and unlimited competence, but disposes only of the powers entrusted to it by the Member States according to the founding treaty. Although it has never been disputed and challenged, this principle entered the founding treaties of the former European Communities and the current EU at a very slow pace and with considerable difficulty. In the initial stage of European integration, the treaty framers did not consider it necessary to incorporate the principles on the delimitation of competencies between the EC and the Member States, i.e. the principle of vertical division of power. As the basic principle for determining the limits of competencies of these organizations, the principle of conferral was for the first time explicitly mentioned in the Treaty establishing the EU. Thus, it became the basic principle of communitarian law, but not of the entire EU law. The constitutionalization of the principle of conferral ensued within the reform implemented by the Lisbon Treaty, when it has become a constitutional principle of the entire EU.

After reviewing the provisions explicitly referring to or elaborating on this principle, the authors focus on the concept of implied powers and the flexibility clause, which have been modelled in the post-Lisbon era. The former, taken from the jurisprudence of the Court of Justice, has enabled the EU to exercise competencies other than those it had been explicitly entrusted, which may stem from correlating the founding treaty to a legally relevant fact, such as the objective and *effet utile* of its provisions. The latter, however, implies a residual power that can be used in the absence of a specific legal basis when there is an agreement between the Member States and the EU institutions on the need for action in order to achieve one of the goals stipulated by the founding treaties. The authors'

discussion on the limits of EU competencies is followed up by exploring the types of powers, based on the classification adopted in the Lisbon Treaty. This typology, which relies on the previous practice of the EU, distinguishes exclusive and non-exclusive powers. The second category includes shared, complementary and coordinating powers.

Key words: *EU competence. – Principle of conferral. – Implicit powers. – Flexibility clause. – Exclusive and non-exclusive powers.*

Article history:

Received: 25. 5. 2018.

Accepted: 10. 9. 2018.